

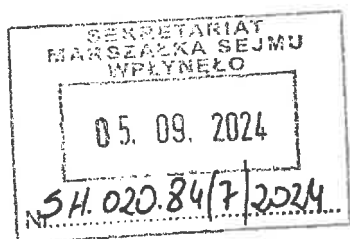


Warszawa, 04-09-2024 r.

RZECZNIK PRAW OBYWATELSKICH

Marcin Wiącek

VII.022.1.2024.KNK



Pan

Szymon Hołownia

Marszałek Sejmu RP

ePUAP

Szanowny Panie Marszałku,

działając na podstawie art. 9 pkt 3 ustawy z 15 lipca 1987 r. o Rzeczniku Praw Obywatelskich (Dz. U. z 2024 r. poz. 1264), przedstawiam uprzejmie uzupełniające uwagi dotyczące ustawy z dnia 24 lipca 2024 r. – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym (dalej jako: przepisy wprowadzające) i ustawy z dnia 24 lipca 2024 r. o Trybunale Konstytucyjnym (dalej jako: ustawa o TK). Pragnę odnotować, że uwagi dotyczące ww. ustaw zostały już przedstawione na wcześniejszych etapach procesu legislacyjnego¹. Jest to szczególnie istotne w kontekście **wydanej dnia 24 sierpnia 2024 r. opinii Biura Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie** (dalej jako: ODIHR) dotyczącej tych aktów².

¹ Zob. wystąpienie RPO do Marszałka Sejmu z dnia 22 kwietnia 2024 r., Biuletyn Informacji Publicznej RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-tk-projekt-zmian-opinia-sejm>.

² Opinion on Two Bills of the Republic of Poland on The Constitutional Tribunal as of 24 July 2024, opinion nr.: JUD-POL/502/2024 [TN], <https://legislationline.org/Poland>.

I. Przepisy wprowadzające ustawę o TK

Aktualna pozostaje zdecydowana większość uwag zawarta w mojej opinii dot. projektu ustawy – Przepisy wprowadzające ustawę o Trybunale Konstytucyjnym. Co więcej, **zasadnicze tezy zawarte w powyższej opinii RPO, a dotyczące stwierdzenia nieważności wyroków Trybunału Konstytucyjnego wydanych w nieprawidłowych składach (art. 9); uznania za niebyłe powołań na stanowiska Prezesa i Wiceprezesa TK (art. 13), wygaszenia stosunków pracy pracowników zreorganizowanej Kancelarii Trybunału, z wyjątkiem tych uznaniowo wskazanych przez jej Szefa (art. 16), zostały potwierdzone w opinii ODIHR, gdzie podkreślono nieprawidłowość uchwalonych przez Sejm rozwiązań.**

W szczególności w opinii ODIHR wskazano, iż „należy ponownie rozważyć uznanie wszystkich wyroków wydanych z udziałem «osób nieuprawnionych do orzekania» za nieważne i niebyłe ex lege”³. Zdaniem ODIHR, projektując rozwiązanie zawarte w przepisach wprowadzających, nie uwzględniono daleko idących konsekwencji dla pracy instytucji publicznych i praw nieoznaczonej liczby osób, które zostały wywołane przez orzeczenia TK wydane w nieprawidłowym składzie. **W opinii ODIHR jednoznacznie wskazano, że uznanie części wyroków TK za niebyłe ex lege „może negatywnie wpłynąć na konstytucyjne prawa jednostek”**⁴. W treści opinii zaproponowano wprowadzenie procedury wznowienia postępowania w celu ponownego rozpatrzenia spraw przez Trybunał Konstytucyjny w składzie niebudzącym wątpliwości. W takim wypadku ustawa powinna „w sposób wąski i precyzyjny określić rodzaje spraw, które mogą zostać ponownie wznowione, a także warunki dopuszczalności i kryteria takiego wznowienia”⁵. Treść tych uwag jest tożsama z przedstawionymi przeze mnie postulatami, zgodnie z którymi sugerowałem: rezygnację z przepisu stwierdzającego ex lege nieważność wszystkich wyroków TK wydanych w nieprawidłowym składzie, ustanowienie przejściowej procedury przyznającej Trybunałowi Konstytucyjnemu kompetencję do wznowienia postępowania w sprawie zakończonej wyrokiem wydanym w nieprawidłowym składzie i tym samym do ponownego rozpoznania sprawy oraz precyzyjne uregulowanie skutków prawnych wzruszenia wyroku TK – dla systemu prawnego, dla spraw

³ Opinion on Two Bills of the Republic of Poland..., recommendation I.1.

⁴ Opinion on Two Bills of the Republic of Poland..., paragraph 107.

⁵ Opinion on Two Bills of the Republic of Poland..., recommendation I.2.

indywidualnych (nie tylko prawomocnie zakończonych, lecz również będących w toku), oraz dla jednostek, których sytuacja prawna po wyroku TK została ukształtowana z mocy prawa.

Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka OBWE zwróciło także uwagę na konieczność zachowania daleko posuniętej ostrożności przy działaniach mających na celu „odwołanie” Prezesa Trybunału Konstytucyjnego oraz na zasadność zachowania pewnego okresu przejściowego pełnienia przez niego obowiązków zamiast pozbawienia go funkcji ze skutkiem natychmiastowym.⁶ W opinii ODIHR konieczne jest także zapewnienie Prezesowi Trybunału skutecznego środka odwoławczego, np. odwołania do niebudzącego wątpliwości składu Trybunału Konstytucyjnego⁷. W opinii tej zwrócono również uwagę na wątpliwości dotyczące zgodności rozwiązania przewidującego automatyczne wygaszenie stosunków pracy pracowników zreorganizowanej Kancelarii Trybunału Konstytucyjnego z postanowieniami art. 25 lit. c Międzynarodowego Paktu Praw Obywatelskich i Politycznych⁸. Zalecono, aby zawarte w ustawie rozwiązanie zostało zmienione w celu uwzględnienia przejrzystych, obiektywnych i rozsądnych kryteriów zatrudnienia w zreorganizowanej Kancelarii TK⁹.

Również te wątpliwości znajdują potwierdzenie w przygotowanej przeze mnie wcześniej opinii dotyczącej Przepisów wprowadzających ustawę o TK. Pragnę w szczególności podkreślić, że – **podobnie jak stanowisko RPO – opinia ODIHR opiera się na założeniu, że sędzia J. Przyłębska piastuje obecnie urząd Prezesa TK, natomiast jej umocowanie do zajmowania tego urzędu jest oparte na procedurze, która nie była prawidłowa z punktu widzenia art. 194 ust. 2 Konstytucji**. Nie mamy zatem do czynienia z wakatem na tym stanowisku. Natomiast usunięcie z urzędu Prezesa TK z uwagi na błędy proceduralne popełnione w procedurze nominacyjnej nie jest wykluczone. Nie może tego jednak uczynić parlament, gdyż byłoby to naruszenie konstytucyjnych zasad legalizmu, podziału władz oraz niezależności i odrębności władzy sądowniczej. Ponadto, zastrzeżenia ODIHR są także spójne z moimi uwagami dotyczącymi ustawowego wygaszania stosunków pracy pracowników zreorganizowanej Kancelarii TK, gdyż cel w postaci

⁶ Opinion on Two Bills of the Republic of Poland..., paragraph 120.

⁷ Opinion on Two Bills of the Republic of Poland..., paragraph 122.

⁸ Dz. U. z 1977 r. Nr 38, poz. 167

⁹ Opinion on two Bills of the Republic of Poland..., paragraph 124.

weryfikacji wartości każdego pracownika jest możliwy do osiągnięcia z wykorzystaniem zwykłych narzędzi, jakie przyznaje pracodawcy Kodeks pracy.

II. Ustawa o TK

Również moja opinia dotycząca poselskiego projektu ustawy o Trybunale Konstytucyjnym w znacznej części zachowuje aktualność. Równocześnie w uchwale Senatu RP z 31 lipca 2024 r. zaproponowano kilka poprawek dotyczących kwestii, na które zwracałem już uwagę Sejmu. Poprawki te dotyczą procedury ślubowania (art. 20), publikacji oświadczeń majątkowych (art. 24) i przesłanki wyłączenia sędziego z mocy ustawy (art. 54).

1. Ślubowanie wobec Prezydenta RP (art. 20 ustawy o TK)

Konstytucja RP nie wymaga, aby sędzia TK wybrany przez Sejm składał ślubowanie przed jakimkolwiek organem i – tym bardziej – aby od tej czynności zależało nawiązanie stosunku służbowego i objęcie urzędu przez sędziego. Praktyka stosowania wymogu złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP pokazała, że może być ono wykorzystane do uniemożliwienia objęcia urzędu przez sędziego TK.

Wprowadzenie do ustawy o TK w art. 20 nowej jednostki redakcyjnej w postaci ust. 2a, gwarantującego możliwość złożenia ślubowania w formie pisemnej z podpisem notarialnie poświadczonym na ręce Marszałka Sejmu, zmniejsza ryzyko zablokowania objęcia urzędu przez sędziego TK. Przy utrzymaniu wymogu złożenia ślubowania wobec Prezydenta RP, istnienie powyższego „bezpiecznika” należy ocenić pozytywnie. Zasadność istnienia alternatywnego sposobu ślubowania, z którego można by skorzystać w sytuacji, w której doszłoby do zablokowania ślubowania przed Prezydentem RP, została także potwierdzona we wspomnianej wyżej opinii ODIHR¹⁰.

Niezależnie od powyższego podtrzymuję stanowisko, że etap, jakim jest ślubowanie nowo wybranego sędziego TK w obecności Prezydenta RP, nie jest konieczny z punktu widzenia Konstytucji i jako taki mógłby zostać całkowicie wyeliminowany.

2. Oświadczenia majątkowe sędziów TK (art. 24 ustawy o TK)

¹⁰ Opinion on Two Bills of the Republic of Poland..., recommendation D. 2.

W proponowanej treści art. 24 ustawy o TK wskazano, że podawanie oświadczeń majątkowych sędziów TK do wiadomości publicznej odbywa się na zasadach określonych w art. 87 § 1, 1a, 5, 6 zd. 1 i 6a – 9 ustawy z dnia 27 lipca 2001 r. – Prawo o ustroju sądów powszechnych (Dz. U. z 2024 r. poz. 334; dalej: p.u.s.p.).

Zaproponowano tym samym klaryfikację intencji ustawodawcy, która od początku procedowania nie była jasna. Na uwagę zasługuje okoliczność, iż poprawka wprost wyłącza możliwość objęcia informacji zawartych w oświadczeniu ochroną przewidzianą dla informacji niejawnych o klauzuli tajności „zastrzeżone”, o której mowa w art. 87 § 6 zd. 2 p.u.s.p.

Choć nałożenie na sędziów, w tym sędziów TK, obowiązku składania oświadczeń majątkowych nie może być kwestionowane, to podawanie tych oświadczeń do wiadomości publicznej jest głęboką ingerencją w sferę prawa do ochrony prywatności (art. 47 Konstytucji), autonomii informacyjnej jednostki (art. 51 Konstytucji), a także może w konkretnych okolicznościach stanowić zagrożenie dla zasady niezawisłości sędziowskiej (art. 178 ust. 1 i art. 195 ust. 1 Konstytucji)¹¹. W tym zakresie wypowiedziałem się szerzej w uzasadnieniu pisma o przystąpieniu do toczącego się w TK postępowania zainicjowanego wnioskiem Pierwszego Prezesa SN (sygn. akt K 2/23), kwestionując zgodność z Konstytucją zasady podawania do wiadomości publicznej informacji o stanie majątkowym sędziów i ich małżonków¹².

3. Przesłanki wyłączenia sędziego TK z mocy ustawy (art. 54 ustawy o TK)

Przesłanki wyłączenia sędziego z mocy ustawy powinny być określone z maksymalną precyzją, z uwagi na automatyczny charakter tej procedury, która nie pozwala na badanie okoliczności indywidualnych, lecz ogranicza się do prostego ustalenia, czy sytuacja sędziego mieści się w hipotezie danej normy. Tymczasem pojęcie „ostatnich 10 lat”, którego użyto w art. 54 ust. 1 pkt 3–4 ustawy o TK, jest skrajnie nieprecyzyjne. Nie wiadomo bowiem, od którego dokładnie momentu ma być obliczany ten okres – od dnia wpłynięcia wniosku, pytania prawnego lub skargi, od dnia wyznaczenia składu

¹¹ Por. Opinia Rady Legislacyjnej o projekcie ustawy o oświadczeniach o stanie majątkowym osób pełniących funkcje publiczne, „Przegląd Legislacyjny” nr 2/2015, s. 147.

¹² Pisemne uzasadnienie stanowiska RPO w sprawie K 2/23, Biuletyn Informacji Publicznej RPO, <https://bip.brpo.gov.pl/pl/content/rpo-tk-jawnosc-oswiadczen-majatkowych-sedziow-uzasadnienie>.

orzekającego, od dnia pierwszej narady, rozprawy, posiedzenia niejawnego czy jeszcze od innego momentu.

Przesłanki wyłączenia sędziego z mocy ustawy powinny także odnosić się do oczywistych sytuacji, w których nie sposób wyobrazić sobie zachowanie przez sędziego zewnętrznych znamion bezstronności. Wprowadzone rozróżnienia między sędziami, którzy uczestniczyli w wydaniu aktu normatywnego w okresie „ostatnich 10 lat”, a sędziami, którzy uczestniczyli w wydaniu tego aktu wcześniej, jest niejasne. Nie ma podstaw do przyjęcia domniemania, że pierwsza grupa z całą pewnością jest niezdolna do zachowania bezstronności (i dlatego podlega wyłączeniu z mocy ustawy), a druga może w pewnych przypadkach być zdolna do zachowania bezstronności (i dlatego podlega wyłączeniu na wniosek i tylko wtedy, gdy „może wywołać to wątpliwości co do ich bezstronności”). Przyjęte rozróżnienie nie służy zachowaniu rzetelności procedury wyłączenia sędziego. Analogiczny zarzut należy odnieść do przesłanki wyłączenia sędziego z mocy ustawy w przypadku, gdy w okresie „ostatnich 10 lat” był przedstawicielem, pełnomocnikiem lub doradcą uczestnika postępowania.

Przyjęcie senackiej poprawki nr 27, która zakłada, iż każdy sędzia, który sprawując mandat posła lub senatora, uczestniczył w wydaniu aktu normatywnego będącego przedmiotem wniosku, pytania prawnego lub skargi konstytucyjnej powinien być wyłączony z mocy ustawy, oddalałoby zastrzeżenia względem art. 54 ust. 1 pkt 3 ustawy o TK odnoszące się do wymogu określoności. Jednocześnie powyższe zastrzeżenia pozostają w pełni aktualne w przypadku art. 54 ust. 1 pkt 4 ustawy o TK.

Mam nadzieję, że zaprezentowane zastrzeżenia oraz uwagi – poparte argumentacją przedstawioną przez Biuro Instytucji Demokratycznych i Praw Człowieka Organizacji Bezpieczeństwa i Współpracy w Europie – zostaną wnikliwie rozważone i wzięte pod uwagę w dalszym procesie legislacyjnym. Wierzę, że ich uwzględnienie przyczyni się do poprawy jakości omawianych przepisów, zapewnienia zgodności z zasadami demokratycznego państwa prawa oraz zminimalizowania ryzyka naruszenia praw i wolności jednostek.

Z poważaniem

Marcin Wiącek

Rzecznik Praw Obywatelskich

/-wydano i podpisano elektronicznie/